Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2188 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 augustus 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij zes fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Actieplan integratie van derdelanders
Fiche: Verordening wholesale roamingmarkten (Kamerstuk 22 112, nr. 2189)
Fiche: Verordening tot oprichting van een EU-hervestigingskader (Kamerstuk 22 112, nr. 2190)
Fiche: Herziening richtlijn normen opvang asielzoekers (Kamerstuk 22 112, nr. 2191)
Fiche: Kwalificatieverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 2192)
Fiche: Procedureverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 2193)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-22112-2188
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Fiche: Actieplan integratie van derdelanders

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie over een actieplan inzake de integratie van onderdanen van derde landen
b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
7 juni 2016
c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016) 377
d) *EUR-Lex*
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0377
e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
N.v.t.
f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

2. Essentie voorstel

Met het Actieplan beoogt de Europese Commissie, in relatie tot de recente vluchtelingenstroom, lidstaten bij de integratie van derdelanders[1] te ondersteunen. De Commissie doet dit door het geven van enkele niet-bindende adviezen voor maatregelen op lidstaat-niveau, met name gericht op lidstaten die minder ervaring met integratie hebben, alsook door de versterking van bestaande en het inzetten van een aantal nieuwe acties op EU-niveau. Deze ondersteuning is een vervolg op de in 2004 aangenomen Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy[2] (herbevestigd door de Raad in 2014). In lijn daarmee presenteerde de Commissie in 2011 tevens de Europese Agenda voor integratie van derdelanders om de lidstaten te ondersteunen in hun integratiebeleid.

De Commissie noemt een aantal maatregelen die zij zelf zal nemen én adviseert lidstaten een aantal maatregelen te nemen voor de volgende fases: de pre-fase (vóór vertrek en vóór aankomst van derdelanders) en de fase na aankomst. Het grootste gedeelte van de geadviseerde maatregelen betreffen de fase na aankomst en liggen op de beleidsterreinen onderwijs, werkgelegenheid/beroepsopleidingen, toegang tot basisvoorzieningen en actieve participatie/sociale inclusie.

Voor de pre-fase stelt de Commissie voor dat lidstaten derdelanders – onder andere in het kader van hervestiging of arbeidsmigratie – vóór vertrek adequaat voorlichting te geven over de voorwaarden en verwachtingen bij aankomst. Daarnaast worden lidstaten opgeroepen waar mogelijk lokale partijen meer te betrekken.

Verder adviseert de Commissie maatregelen te nemen op het terrein van onderwijs, zoals het faciliteren van docenten en ondersteunende medewerkers in het verkrijgen van de noodzakelijke vaardigheden voor

[1] Actieplan inzake de integratie van onderdanen van derde landen (COM(2016) 377): «[...] migranten met inbegrip van vluchtelingen die onderdaan zijn van landen buiten de EU en die legaal in de EU zijn. Het betreft hier niet onderdanen van de EU-lidstaten, die een derdelandmigrantenachtergrond door hun ouders of grootouders hebben, noch EU-onderdanen of hun familieleden die hun recht op vrij verkeer beoefenen.»
[2] https://ec.europa.eu/migrant-integration/the-eu-and-integration/eu-actions-to-make-integration-work.

het kunnen werken met diversiteit, het stimuleren van het in dienst nemen van docenten met een migrantenachtergrond, en het ondersteunen van migrantenkinderen bij deelname aan voor- en vroegschoolse educatie.

Tevens roept de Commissie lidstaten op zich in te zetten voor een goede toegang tot de arbeidsmarkt. Zo kunnen lidstaten recent aangekomen derdelanders ondersteunen door een vroegtijdige beoordeling van hun vaardigheden en kwalificaties in combinatie met taal- en on-the-job training. Daarbij wordt het wenselijk geacht de toegang tot beroepsopleidingen en de arbeidsmarkt voor derdelanders zo laagdrempelig mogelijk te maken. Dit geldt ook voor asielzoekers die een goed vooruitzicht op verblijf hebben aldus de Commissie.

Publieke voorzieningen dienen meer toegankelijk te worden gemaakt voor derdelanders, door onder andere een integrale aanpak van diverse beleidsthema's zoals huisvesting, arbeidsmarkt, zorg en sociale zekerheid. Een effectieve samenwerking tussen de verschillende uitvoeringsniveaus (lokaal, regionaal en landelijk) is hierbij ook van belang.

De Commissie doet een appèl op lidstaten om de participatie en sociale inclusie te versterken door – onder andere – het in een zo vroeg mogelijk stadium stimuleren van het maken van contacten in het land van aankomst en door het voeren van voorlichtingscampagnes ten einde de ontvangende samenleving bewust te maken en discriminatie te voorkomen.

De Commissie zelf neemt bij de integratie van derdelanders een stimulerende en open-coördinerende rol op zich door op EU-niveau acties te ondernemen, zoals het ondersteunen van gemeenten in het SHARE-netwerk, via projecten in de fase vóór vertrek en vóór aankomst, ook in nauwe samenwerking met de landen van herkomst en de International Organization for Migration (IOM).

Verder streeft de Europese Commissie ernaar de drempels naar voorschoolse educatie voor derdelanders te verlagen door het verder ontwikkelen van het Europese kwaliteitskader voor voor- en vroegschoolse educatie (VVE).

In het kader van de Nieuwe Vaardigheidsagenda voor Europa streeft de Commissie onder andere naar het stimuleren van arbeidsmarktintegratie door de vaardigheden van derdelanders te verbeteren en hun bestaande kwalificaties te erkennen en te ondersteunen. Een voorbeeld van deze voorgestelde maatregelen is een hulpmiddel («toolkit») om de vaardigheden en kwalificaties van nieuwkomers snel te kunnen identificeren. Mocht hier een voorstel voor uitkomen dan volgt hierover een BNC fiche.

Ook wil de Commissie interculturele dialoog bevorderen en het belang van gemeenschappelijke Europese waarden uitdragen via cultuuractiviteiten (Creative Europe) en sportactiviteiten (Erasmus+). Er wordt tevens ingezet op de goedkeuring van het voorstel voor een EU-antidiscriminatierichtlijn.[3]

Voorts wil de Commissie het actief kennisdelen tussen lidstaten bevorderen door het Network of National Contact Points on Integration om te zetten in een «European Integration Network». Dit netwerk zal een sterkere coördinerende rol krijgen en heeft als taak wederzijds leren te

---

[3] voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, COM(2008) 426 definitief.

bevorderen. Tenslotte wordt ingezet op het beter stroomlijnen van de EU financieringsinstrumenten (zoals de EU fondsen EIF, ESF, ERDF[4]) en het versterken van de Europese financiële bijdrage aan de lidstaten voor de integratie van derdelanders via het Asiel en Migratie Fonds (AMIF).

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In Nederland is de samenstelling van de groep derdelanders zeer divers. Deze groep bestaat onder meer uit arbeids- en kennismigranten, asielzoekers, asielstatushouders en gezinsmigranten. Specifiek voor asielzoekers zorgt het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) voor opvang en begeleiding, waarbij een nauwe samenwerking bestaat met maatschappelijke organisaties en individuele gemeenten. In deze fase is er reeds aandacht voor wat er van asielzoekers wordt verwacht in de opvang alsmede in de Nederlandse samenleving zodat, als verblijf in Nederland aan de orde is, aansluiting op de fase van integratie zo goed mogelijk is geborgd. Gemeenten dragen vervolgens zorg voor vestiging en integratie van vergunninghouders.

De recente toename van het aantal asielzoekers dat naar Nederland is gekomen en een asielstatus heeft aangevraagd en verkregen, heeft geleid tot het nemen van extra maatregelen.

Het algemene Nederlandse beleid van integratie en sociale inclusie erop gericht derdelanders in Nederland zo snel mogelijk te laten starten met het kennismaken met de Nederlandse samenleving en normen en waarden. In aansluiting hierop wordt het participatieverklaringstraject in 2017 als verplicht onderdeel van het inburgeringsexamen in de Wet Inburgering opgenomen. Het ondertekenen van de participatieverklaring is een instrument dat betrekking heeft op de basisprincipes van onze Nederlandse samenleving, zoals vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit.

Een snelle integratie begint bij het leren van de Nederlandse taal. Dit geldt voor iedereen die voor een langere periode in Nederland zal verblijven (bijvoorbeeld asielstatushouders en gezinsmigranten). Het is de inzet van het kabinet dat zo snel mogelijk na vergunningverlening wordt begonnen met taalonderwijs. Na vergunningverlening start het inburgeringstraject van 3 jaar, bestaande uit het bijbrengen van de Nederlandse taal, kennis van de Nederlandse samenleving en oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Voor asielzoekers ziet het kabinet vrijwilligerswerk tijdens de aanvraagprocedure als een goede opstap naar betaald werk indien men eenmaal een asielstatus heeft. Om de toeleiding van statushouders naar onderwijs en arbeidsmarkt te bevorderen gaat bij de koppeling van statushouders aan de gemeente die voor huisvesting moet zorgen rekening gehouden worden met de opleidings- en beroepsachtergrond van de statushouder.

Preventie, zorg en ondersteuning voor statushouders zijn vereisten voor een effectieve integratie en verantwoordelijkheden die bij de gemeente is belegd. Gemeenten hebben de taak om maatschappelijke begeleiding te verzorgen voor statushouders en hun gezinsleden. Cultuursensitiviteit is in diverse sectoren een aandachtspunt voor kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening.

---

[4] Het Europees Integratie Fonds, het Europees Sociaal fonds en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling.

De komst van migranten heeft ook impact op de ontvangende Nederlandse samenleving. Dit heeft recentelijk reeds geleid tot veel (particuliere) maatschappelijke initiatieven om asielzoekers en statushouders te ondersteunen. Om gezamenlijk te komen tot concrete ideeën en oplossingen die kunnen bijdragen aan het tegengaan van sociaal-culturele en etnisch-religieuze scheidslijnen in onze samenleving, wordt in 2016 en 2017 een brede dialoog georganiseerd met diverse maatschappelijke partijen en groepen burgers. Het kabinet zet zich verder in om alle vormen van discriminatie en uitsluiting te bestrijden via het in gang zetten van campagnes en de dialoog aan te gaan met maatschappelijke organisaties en sleutelfiguren, die geconfronteerd worden met uitsluiting en discriminatie.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Deze mededeling heeft een niet-bindend karakter, wat betekent dat de lidstaten hun eigen invulling kunnen geven aan de door de Commissie aangedragen adviezen. Daar waar de voorgestelde acties op EU-niveau tot nieuwe voorstellen leiden zullen de voorstellen te zijner tijd op hun eigen merites beoordeeld worden.

Het kabinet heeft recent verscheidene maatregelen genomen om de integratie van derdelanders te bevorderen. Desalniettemin herkent het kabinet het door de Commissie geschetste beeld van de noodzaak tot het bevorderen van de integratie van de derdelanders in Europa. Nederland staat positief tegenover de daarbij voorgestelde maatregelen op EU-niveau en het grootste gedeelte van de door de lidstaten op te pakken voorgestelde maatregelen. Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat het van belang is dat alle lidstaten een gedegen integratiebeleid voeren. Deze mededeling kan daar aan bijdragen.

Het kabinet constateert dat veel van de geadviseerde maatregelen in de mededeling van de Commissie in grote lijnen passen binnen het Nederlands integratiebeleid van derdelanders. Het biedt voor lidstaten tevens handvatten om hun integratiebeleid onder de loep te nemen.

Een groot aantal van de geadviseerde maatregelen in de mededeling is een-op-een terug te vinden in het Nederlandse integratiebeleid, zoals het bevorderen van deelname van kinderen van derdelanders in voorschoolse en vroegschoolse educatie (VVE)en de gemeentelijke maatschappelijke begeleiding. Het kabinet mist in de mededeling echter een passage over de meerwaarde van participatieverklaringen voor integratietrajecten. Door het verplichte karakter van de participatieverklaring als onderdeel van het inburgeringsexamen gaat men een verbintenis aan met de basisprincipes van de samenleving waarvan men deel gaat uitmaken. In besprekingen van mogelijke raadsconclusies over het actieplan zullen andere lidstaten worden gewezen op het belang van een participatieverklaring als onderdeel van een effectief integratiebeleid en zal er worden ingezet op het opnemen van een passage over dit instrument, als best practice, in de Raadsconclusies.

Nederland staat ook kritisch tegenover enkele geadviseerde maatregelen in de mededeling, die afwijken van wat al onderdeel is van het Nederlandse beleid. Nederland zet vraagtekens bij het nut en de toepasbaarheid van een aantal geadviseerde maatregelen, zoals het ontwikkelen van trainingen voor zorgprofessionals, en het ontwikkelen van draaiboeken voor betrokkenen voor meer «cultureel bewustzijn». Het idee van one-size-fits-all voor alle categorieën derdelanders (met diverse culturele achtergronden) lijkt hierbij onhaalbaar. Nederland hanteert een generiek

beleid met juist een cultuursensitieve benadering, en ziet geen aanleiding om het integratiebeleid hierop aan te passen.

De Commissie stelt voor om asielzoekers die een goed vooruitzicht op bescherming hebben, toegang tot de arbeidsmarkt te verlenen. Nederland kent in de huidige regelgeving een termijn van zes maanden na het indienen van de asielaanvraag voordat asielzoekers (beperkt) actief mogen zijn op de arbeidsmarkt. Dit sluit aan bij het recente voorstel van de Commissie in de herziening van de Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van normen voor de opvang van asielzoekers.[6] Het kabinet is dan ook voornemens vast te houden aan de termijn van zes maanden. Het voorzien in de mogelijkheid om asielzoekers die een goed vooruitzicht op bescherming hebben toegang tot de arbeidsmarkt te verlenen draagt niet bij aan de beoogde harmonisatie.

De voorstellen voor antidiscriminatiemaatregelen op EU niveau en geadviseerde maatregelen verdienen aanvullende toelichting. Niet alle voorstellen, die tijdens het eerste EU Colloquium Fundamental Rights[7] in 2015 naar voren zijn gebracht, worden genoemd. Gezien de huidige brede antimigratiesentimenten in Europa is het van belang dat meer blijk wordt gegeven van de urgentie in het investeren in draagvlak binnen de ontvangende samenlevingen in Europa. Het kabinet is een voorstander van kennisuitwisseling tussen de lidstaten met betrekking tot effectieve maatregelen en best practices bij de bestrijding van discriminatie. De Commissie zou in dit kader meer aandacht moeten besteden aan monitoring, kennis van op onderzoek gebaseerde interventies en best practices.

De algemene Nederlandse inzet betreffende de acties gerelateerd aan de Nieuwe Vaardighedenagenda voor Europa van de Commissie is reeds uiteengezet in het betreffende BNC-fiche. In dat BNC-fiche is nog niet gereageerd op het mogelijke voorstel voor een «instrument (of toolkit) voor het opstellen van een vaardigheidsprofiel van onderdanen van derde landen». Hierover wordt een BNC-fiche opgesteld indien er een voorstel voor wordt uitgebracht.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het voorstel is in zijn algemeenheid positief ontvangen door verschillende lidstaten. Er is veel waardering voor dit initiatief gezien de urgentie rondom het vluchtelingenvraagstuk. Alle lidstaten benadrukken daarentegen wel dat integratiebeleid een competentie van de nationale lidstaten is en moet blijven. Veel lidstaten zien de noodzaak in van het beter uitwisselen van goede voorbeelden en het beter benutten van bestaande Europese fondsen voor nieuwkomers. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat er ook maatregelen voor andere groepen, zoals tweede en derde generatie migranten, nodig zijn alsook een onderscheid tussen korte en lange termijn maatregelen. Daarnaast vinden veel lidstaten dat er aandacht nodig is voor specifieke maatregelen en vraagstukken op verschillende niveaus: Europees, nationaal, regionaal en lokaal. Daarbij benadrukken een aantal lidstaten dat extra inzet voor nieuwkomers niet ten koste mag gaan van steun aan andere zwakkere groepen in de samenleving. Verschillende lidstaten zien een belangrijke rol voor de media weggelegd in het positief beïnvloeden van het maatschappelijk klimaat omtrent integratie.

---

[6] COM (2016) 465.

[7] http://ec.europa.eu/justice/events/colloquium-fundamental-rights-2015/index_en.htm.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. De Europese Unie heeft een aanvullende bevoegdheid op het gebied van het bevorderen van de integratie van onderdanen van derde landen die legaal verblijven (artikel 79 lid 4 VWEU). De in de mededeling op genomen maatregelen op EU niveau en geadviseerde nationale maatregelen zijn slechts open, coördinerend, faciliterend en stimulerend en beperken niet de bevoegdheid van het nationale integratiebeleid. De geadviseerde nationale maatregelen in de mededeling zijn niet-bindend en dienen slechts ter ondersteuning van het nationale beleid. Overigens geldt dat de mededeling ook ingaat op enkele terreinen, zoals bijvoorbeeld onderwijs, waar de Europese Unie slechts bevoegd is om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen. Eén van de uitgangspunten bij de beoordeling van nog te presenteren concrete voorstellen van de Commissie is de huidige bevoegdheidsverdeling op grond van de Europese verdragen.

b) Subsidiariteit

Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling van de Commissie. De grote vluchtelingenstroom van de afgelopen jaren naar de Europese Unie maakt dat er een rol is weggelegd voor de Unie in het ondersteunen en begeleiden van lidstaten, met name de lidstaten die minder ervaring met integratie hebben. De voorgenomen maatregelen op EU-niveau en de geadviseerde maatregelen op nationaal niveau kunnen daar een bijdrage aan leveren.

c) Proportionaliteit

Nederland hanteert met enkele kanttekeningen een positieve grondhouding ten aanzien van de mededeling. De voorgestelde acties op EU-niveau kunnen lidstaten ondersteunen in hun beleid ten aanzien van de integratie van derdelanders, en gaan niet verder dan voor dat doel noodzakelijk is. Zij roepen vanuit proportionaliteitsoptiek dan ook geen bezwaren op. Voor wat betreft de geadviseerde niet-bindende maatregelen op nationaal niveau constateert Nederland dat het hier adviezen betreft die de lidstaten geen verplichtingen opleggen. De vraag naar proportionaliteit is hier – ondanks de negatieve Nederlandse beoordeling van enkele adviezen – dan ook niet aan de orde.

d) Financiële gevolgen

Deze mededeling heeft een niet-bindend karakter, wat betekent dat de lidstaten hun eigen invulling en een eventueel vervolg kunnen geven aan de door de Commissie aangedragen adviezen. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

Voorts is Nederland van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

In de Nederlandse invulling van het ESF-programma 2014–2020 is reeds in november 2015 in de nationale subidieregeling ESF geregeld dat statushouders kunnen participeren in re-integratieprojecten van gemeenten. In het eerste kwartaal van 2017 wordt opnieuw AMIF subsidie beschikbaar gesteld voor integratiedoeleinden, waaronder voor de door Commissie voorgestelde adviezen, ook in de fase vóór het verkrijgen van een asielstatus.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Er zijn geen regeldrukeffecten te verwachten, omdat de voorgestelde maatregelen en acties niet in regelgeving uitmonden. Ook zijn er derhalve geen aanvullende administratieve lasten te verwachten.